

Cristina Fraenkel-Haeberle

*Wissenschaftsfreiheit und Steuerung am Beispiel des universitären Berufungsverfahrens im deutsch-italienischen Vergleich*

## Übersicht

I. Einleitung: Die Universität der Anfänge

II. Hochschulrechtliche Begrifflichkeiten im Rechtsvergleich

III. Die Anforderung für eine Berufung

1. Die italienische „abilitazione scientifica nazionale“

2. Anforderungen für eine Berufung in Deutschland

IV. Intrauniversitäre Mobilität und Mobilitätsgrenzen im deutsch-italienischen Rechtsvergleich

V. Der Weg zu einer Professur: prekäre Arbeitsverhältnisse des Mittelbaus und Unwägbarkeiten der universitären Laufbahn

VI. Rechtsvergleichende Analyse

VII. Schlussfolgerungen

**I. Einleitung: Die Universität der Anfänge**

Der Name Universität wird vom lateinischen Wort *universitas* abgeleitet. Ursprünglich handelte es sich nämlich um einen korporativen Zusammenschluss, der – genau wie die Zunft (*universitas*) der Bäcker oder der Fassbinder – eine besondere Organisationsform aufwies.<sup>1</sup> Daher war das Suffix „*universitas magistrorum und scholarium*“ notwendig, um klar zu machen, dass es sich um einen Zusammenschluss von Lehrenden und Lernenden handelte. In Bologna ist 1088 die erste europäische Hochschule als Gemeinschaft der Lernenden (sog. *universitas scholarium*) entstanden, die Professoren anstellte und besoldete. Dieser Institution wurde später das Pariser Modell der *universitas magistrorum* (Zunft der Lehrenden) gegenübergestellt, bei dem die Lehrer den Unterricht und die Prüfungen kollegial verwalteten.<sup>2</sup> Beide Organisationsformen hatten einen korporativen Status und haben sich bereits im Mittelalter institutionell verfestigt und autonom organisiert. Das Berufungsmo-

dell der Universität Sorbonne (Gründungsjahr 1231), das die Berufung der Universitätsprofessoren nach dem Kooptionsprinzip vorsah, hat sich anschließend europaweit durchgesetzt. Noch immer wird für dieses Berufungsverfahren der Begriff „*agrégation*“ verwendet, mit dem die Vervollständigung des Dozentenkollegiums durch die anderen Dozenten bezeichnet wird.<sup>3</sup>

In diesem Aufsatz soll eine Gegenüberstellung des deutsch-italienischen Berufungsverfahrens in vier Schritten erfolgen. Zunächst werden einige hochschulrechtliche Begrifflichkeiten geklärt; sodann sollen die Anforderungen für eine Berufung analysiert werden; anschließend soll die Frage der intrauniversitären Mobilität erläutert und der Weg zu einer Professur bzw. einem Lehrstuhl dargelegt werden. Abschließend werden die Konvergenzen und die Unterschiede zwischen den beiden Hochschulsystemen in einem rechtsvergleichenden Fazit hervorgehoben.

**II. Hochschulrechtliche Begrifflichkeiten im Rechtsvergleich**

Die Analyse der Berufungsverfahren kann auf wenige Elemente zurückgeführt werden, die sich unterschiedlich miteinander kombinieren lassen. Zum einen gibt es lokale Verfahren auf der Ebene der Universitäten, zum anderen nationale Verfahren etwa unter der Federführung des Bildungs- bzw. Hochschulministeriums sowie internationale Verfahren, je nachdem, ob die Berufungskommission auch aus ausländischen Mitgliedern besteht.<sup>4</sup>

Hinsichtlich der Modalitäten zur Berufung von Universitätsprofessoren lassen sich allgemein zwei Verfahrensarten unterscheiden.<sup>5</sup> Es gibt einerseits das einphasige Auswahlverfahren in der Form eines Wettbewerbs auf

1 Stefan Fisch, Geschichte der europäischen Universität - Von Bologna nach Bologna, München 2015, S. 1.

2 Cristina Fraenkel-Haeberle, Die Universität im Mehrebenensystem - Modernisierungsansätze in Deutschland, Italien und Österreich, Tübingen 2014, S. 14 ff.

3 Charles Fortier, Le recrutement des universitaires en France, ou le mouvement perpétuel, in: Cavallo Perin/Racca/Barbati (Hrsg.), Il reclutamento universitario in Europa, Napoli 2016, S. 97.

4 Zum Beispiel hatte die italienische Universitätsreform aus dem Jahre 2010 in ihrer ursprünglichen Fassung die Anwesenheit eines ausländischen Kommissars aus einem OECD-Staat vorgesehen (Gesetz Nr. 240 v. 30.12.2010, G.U. Nr. 10 v. 14.1.2011, Art. 16 Abs. 3 Buchst. F).

5 Roberto Cavallo-Perin/Gabriella Racca, Il reclutamento universitario nei paesi europei, in: Cavallo Perin/Racca/Barbati, Il reclutamento universitario in Europa, Napoli 2016, S. 11.

nationaler oder lokaler Ebene wie etwa bei der französischen *agrégation*, bei der neben der Lehrbefugnis eine Rangordnung zur Besetzung der an den Universitäten freiwerdenden Stellen erstellt wird.<sup>6</sup> Eine größere Verbreitung hat jedoch das zweiphasige Verfahren gefunden, bei dem in einer ersten Phase im Rahmen einer Habilitation, Qualifikation oder Akkreditierung lediglich die Eignung der Kandidat\*innen für Tätigkeiten der akademischen Lehre und Forschung geprüft wird. Der Ruf auf eine Professur bzw. einen Lehrstuhl ist dann Gegenstand eines separaten Auswahlverfahrens.<sup>7</sup> Damit verbunden ist eine weitere Unterscheidung zwischen einem Wettbewerbssystem also einem vergleichenden Verfahren zur Ermittlung jener Kandidat\*innen, die eine Stelle bzw. einen Lehrstuhl an einer Universität erhalten, und der deutschen Habilitation als offenes Verfahren ohne zahlenmäßige Beschränkung. Es handelt sich bei der Habilitation um ein wichtiges (wenn auch nicht ausschließliches) Zulassungskriterium für die akademische Laufbahn, da – wie in der Folge näher dargelegt – teilweise andere Qualifikationen und wissenschaftliche Erfahrung als Alternative berücksichtigt werden.<sup>8</sup>

Hinzu kommen Sonderverfahren wie etwa die *Tenure-track*-Berufungen angelsächsischer Herkunft, bei denen ein befristeter Vertrag mit einer jungen Wissenschaftler\*in nach einer Bewährungsphase zur Begründung einer Lebenszeitprofessur führt. Das Prinzip lautet dabei „promotion or exit“ bzw. „hire or fire“. In außerordentlichen Fällen werden ferner Exzellenzberufungen wegen besonderer Verdienste (in Italien „chiamata per chiara fama“) als alternativer Zugang zu einem akademischen Posten oder als Anerkennung einer in der

Praxis erworbenen hervorragenden wissenschaftlichen Reputation vorgenommen.<sup>9</sup>

### III. Die Anforderung für eine Berufung

#### 1. Die italienische „abilitazione scientifica nazionale“

Zu den Besonderheiten einer Berufung zu einer italienischen Universität gehört in erster Linie die Instabilität des Rechtsrahmens. In den letzten Jahren war die Halbinsel durch den Übergang von nationalen zu lokalen Wettbewerben und dann zur nationalen Lehrbefugnis (*abilitazione scientifica nazionale*) gekennzeichnet.<sup>10</sup> Die wiederholten Reformen (und Gegenreformen), die seit den Neuzeinhundertsiebzigerjahren aufeinander folgten, drehten sich alle um ein Leitmotiv, und zwar um den Versuch, durch die staatliche Steuerung den zu hohen Einfluss der akademischen Zünfte bei den Berufungsverfahren einzudämmen.

Nachdem unter der Berlusconi-Regierung eine „*mini-riforma-Gelmini*“, die durch das Gesetz Nr. 1/2009<sup>11</sup> durchgeführt wurde, die Wettbewerbsregeln bei laufenden Verfahren geändert hatte,<sup>12</sup> hat die vom Gesetz Nr. 240/2010<sup>13</sup> eingeführte zweite Reform ebenfalls von Bildungsministerin Gelmini die nationale Lehrbefugnis (*abilitazione scientifica nazionale*) vorgesehen und das Berufungsverfahren weitgehend reformiert. Auch diese Reform wurde – gerade hinsichtlich der Berufungsverfahren – mehrmals geändert.<sup>14</sup>

Infolge der Gelmini-Reform wird die Lehrbefugnis beim Bildungsministerium zentralisiert. Sie wird aufgrund des vorgelegten wissenschaftlichen Curriculums erteilt, hat eine zeitlich beschränkte Dauer von sechs

6 Dieses Verfahren wurde in Italien bis zur Universitätsreform aus dem Jahre 2010 angewendet. Nach diesem System wurde bei der Ausschreibung der Professorenstellen durch die Hochschulen, den Bewerber\*innen auf Platz eins und zwei gleichzeitig die Lehrbefugnis verliehen.

7 Dieses Verfahren wird Habilitation in Deutschland und „*abilitazione scientifica nazionale*“ in Italien genannt. Ähnlich gestaltet sich die durch eine Agentur (ANECA) in Spanien verliehene Akkreditierung und die durch eine nationale Kommission (*Conseil National des Universités – CNU*) verliehene „*qualification aux fonctions universitaires*“; vgl. Fortier, *Le recrutement des universitaires en France* (Fn. 3), S. 98.

8 Cavallo-Perin/Racca, *Il reclutamento universitario nei paesi europei* (Fn. 5), S. 14.

9 *Ebd.*, S. 13.

10 In dieser Absicht wurden zunächst die nationalen Wettbewerbe durch das Gesetz Nr. 31 v. 7.2.1979 (G.U. Nr. 41 v. 10.2.1979) eingeführt. Dann hat das sog. Berlinguer-Gesetz (Gesetz Nr. 210 v. 3.7.1998, G.U. Nr. 155 v. 6.7.1998) die Zuständigkeit zur Berufung von Universitätsprofessoren auf die einzelnen Universitäten übertragen. Im Jahre 2006 hat eine neue, jedoch vorwiegend auf dem Papier gebliebene Reform (Moratti-Dekret) der Regierung eine Vollmacht zur Neugestaltung der universitären Berufungen durch die Einführung der nationalen Lehrbefugnis erteilt (D. Lgs.

Nr. 164 v. 6.4.2006, G.U. Nr. 101 v. 3.5.2006). Das Moratti-Dekret hat für die Erteilung der Lehrbefugnis ein geschlossenes System vorgesehen, d.h. eine mengenmäßige Obergrenze entsprechend dem von den Universitäten gemeldeten Bedarf eingeführt. Die Lehrbefugnis sollte auf vier Jahre befristet vergeben werden. Die Moratti-Reform hat außerdem erstmalig befristete Verträge für den Mittelbau (*ricercatori a tempo determinato – RTD*) mit einer Dauer von 3 plus 3 Jahren vorgesehen.

11 Gesetz Nr. 1 v. 9.1.2009 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, recante disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca*), G.U. Nr. 6 v. 9.1.2009.

12 Vorgesehen wurde u.a. die Verlosung der Mitglieder der Berufungskommissionen aus einem Pool von gewählten Kommissionsbewerber\*innen.

13 Gesetz Nr. 240 v. 30.12.2010 (*Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario*), G.U. Nr. 10 v. 14.1.2011.

14 Vgl. Antonio Banfi, *Aspetti problematici del reclutamento accademico in Italia*, JUS publicum 1/2015, [http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/25\\_03\\_2015\\_19\\_51-Banfi.pdf](http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/25_03_2015_19_51-Banfi.pdf) <15.7.2019>.

Jahren (ursprünglich waren es vier) und ist der Nachweis über den Besitz der notwendigen Qualifikation um sich jeweils als assoziierter oder ordentlicher Professor (sie wird getrennt für die zwei Qualifikationsstufen erteilt) auf eine freie Stelle an einer Universität zu bewerben.

Ein Hauptanliegen bestand darin, das Ermessen der die Lehrbefugnis verleihenden Kommissionen durch die Einführung quantitativer Schwellenwerte – sog. „Mediane“ – einzuschränken. Der Median ist ein durch quantitative Indikatoren bemessener, flexibler Schwellenwert, der die Professoren einer Disziplin in zwei Hälften unterteilt und als Anforderung für die Verleihung der Lehrbefugnis voraussetzt, dass die wissenschaftliche Leistung der Antragsteller\*in eben diesen Medianwert übersteigt.<sup>15</sup> Demnach wird zur Verleihung der Lehrbefugnis ein vergleichendes Verfahren angewendet, das von absoluten Maßstäben absieht. Im Umkehrschluss bedeutet der Medianwert, dass die Hälfte der Professoren einer Disziplin nicht über die Voraussetzungen verfügen, welche die Antragsteller\*innen zwecks Verleihung der Lehrbefugnis erfüllen müssen.<sup>16</sup> Als Kuriosum sei hinzugefügt, dass dieselben Medianwerte als Kriterium für die Auswahl der Kommissionsmitglieder herangezogen werden, da diese ebenfalls aufgrund ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit der letzten fünf Jahre einer Evaluation unterzogen werden.<sup>17</sup>

Die nationale Lehrbefugnis wurde als offenes Verfahren gestaltet und hat somit eine hohe Zahl an Lehrbefugten hervorgebracht, welche die Aufnahmefähigkeit der Universitäten bei weitem übersteigt. Gleichzeitig ist es zu einer Schrumpfung der Finanzmittel gekommen, da die Haupteinnahmequelle der öffentlichen Universitäten und zwar der sog. „ordentliche Finanzierungsfonds“

(*fondo per il finanziamento ordinario* – FFO) inflationsbereinigt zwischen 2006 und 2013 um 20% geschrumpft ist. Des Weiteren wurden dem Bildungsministerium jährliche Kürzungen in Höhe von mehr als 200 Millionen Euro für die Jahre 2016, 2017, 2018 auferlegt und ein Einstellungsstopp verhängt.<sup>18</sup>

Gleichzeitig wurde in Erwartung der Durchführungsmaßnahmen zum Gesetz 240/2010 das Verfahren zur Verleihung der nationalen Lehrbefugnis auf Eis gelegt. Erst 2016 hat eine entsprechende Verordnung (D.P.R. 95/2016) ein „Schaltersystem“ vorgesehen.<sup>19</sup> Demnach können die Anträge jedes Jahresviertel gestellt werden und müssen im anschließenden Dreimonatszeitraum beschieden werden. Die Lehrbefugnis wird für maximal sechs Jahre gewährt. Die Auswahlkommissionen erhalten jeweils ein zweijähriges Mandat.

## 2. Anforderungen für eine Berufung in Deutschland

In Deutschland und allgemein im deutschen Sprachraum war die Habilitation in der Vergangenheit eine mehr oder weniger unabdingbare Voraussetzung, um zum Universitätsprofessor berufen zu werden. Dieses Rechtsinstitut hat tiefe Wurzeln in der mittelalterlichen Geschichte, als *habilitare*, die Verleihung der Befugnis zur Lehre in der gesamten christlichen Welt durch eine kirchliche Behörde bedeutete (*licentia ubique docendi*).<sup>20</sup> Heutzutage setzt die *Habilitation* eine Promotion sowie eine reichliche Erfahrung in Lehre und Forschung voraus, die in der Regel durch eine umfangreiche Habilitationsschrift (in einigen Disziplinen auch in der Form einer Sammelhabilitation) nachgewiesen wird.

Die Habilitation stellt noch immer den Königsweg für eine Berufung dar. Allerdings wurde 2002 ein Alter-

15 *Ebd.*, S. 11 f.

16 Der Median ändert sich je nachdem, ob eine Disziplin bibliometrisch erfasst wird oder nicht, da bei den sog. „harten Wissenschaften“ Zitationsindizes verwendet werden. Allerdings fehlt eine gesamtstaatliche Erfassung der wissenschaftlichen Publikationen, weswegen die bibliometrischen Werte unter Rückgriff auf kommerzielle Datenbanken wie Thomson Reuter e Elsevier berechnet werden müssen.

Das Ministerialdekret Nr. 120 v. 7.6.2016 (*Regolamento recante criteri e parametri per la valutazione dei candidati ai fini dell'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori universitari, nonché le modalità di accertamento della qualificazione dei Commissari, ai sensi dell'articolo 16, comma 3, lettere a), b) e c) della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e successive modifiche, e degli articoli 4 e 6, commi 4 e 5, del decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2016, n. 95*) G.U. Nr. 155 v. 5.7.2016 hat für die nicht bibliometrisch erfassten Disziplinen als Kriterien für die Verleihung der nationalen Lehrbefugnis (*impact analysis of the scientific outcome*) die Zahl der Aufsätze in referierten Zeitschriften, die Zahl der Aufsätze in nicht referierten Zeitschriften und die Zahl der Monografien (Herausgeberschaften ausgeschlossen) festge-

legt. Eine positive Bewertung erhalten jene Kandidaten die bei mindestens zwei der drei vorgesehenen Indikatoren die berechneten Schwellenwerte überschreiten. Die Zahl der erforderlichen Publikationen wurde je nach Besoldungsstufe gedeckelt (für die Rechtsfakultät ist z.B. die Angabe von zehn Publikationen für assoziierte Professoren und fünfzehn für ordentliche Professoren erforderlich).

17 Ministerialdekret Nr. 120/2016, Art. 8.

18 Die Kürzungen betrugen € 220.400.000 (2016), € 240.400.000 (2017), € 200.400.000 (2018), was die höchste Ressourcenschrumpfung im Verhältnis zu den anderen Ministerien darstellte. So in Carla Barbati, *Alla ricerca di un diritto per l'Università*, in: *Istituzioni del Federalismo* Nr. 3/2015, p. 644.

19 Decreto del Presidente della Repubblica Nr. 95 v. 4.4.2016 (*Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 14 settembre 2011, n. 222, concernente il conferimento dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso al ruolo dei professori universitari, a norma dell'articolo 16 della legge 30 dicembre 2010, n. 240*), G.U. Nr. 130 v. 6.6.2016.

20 Jacques Verger, *Grundlagen*, in: Walter Rugg (Hrsg.), *Die Geschichte der Universität in Europa*, Bd. 1, München 1993, S. 49.

nativmodell geschaffen, durch das die sog. Juniorprofessuren bzw. W1-Professuren eingeführt wurden.<sup>21</sup> Das Ziel der Juniorprofessur bestand darin, junge Wissenschaftler\*innen relativ frühzeitig zur Autonomie in Forschung und Lehre zu erziehen und gleichzeitig den Zugang zur akademischen Laufbahn durch die Beseitigung der einer Habilitation immanenten Zwänge zu erleichtern.

Nach diesem Konzept werden befristete dreijährige Verträge, die nach positiver Evaluation ein einziges Mal erneuert werden können, vorgesehen. Am Ende dieses Zeitraums kann sich der positiv bewertete Juniorprofessor auf eine Lebenszeitprofessur bewerben.<sup>22</sup> Diese Bundesregelung, die das System der Habilitation ersetzen sollte, wurde 2004 vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt, da sie die Länderkompetenz im Hochschulwesen zu stark einschränkte.<sup>23</sup> Seitdem bestehen beide Karrierewege (Habilitation und Juniorprofessur) neben einander weiter.

Zur Feststellung der Tragfähigkeit des Konzepts der Juniorprofessur hat die Hans-Böckler-Stiftung dem Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) und dem Institut für Hochschulforschung Halle-Wittenberg (HoF) eine Untersuchung in Auftrag gegeben. Aufgrund der Ergebnisse der Studie ist davon auszugehen, dass sich das Experiment bewährt habe. Von einer Stichprobe von ca. 300 befragten ex Juniorprofessoren (welche die sechsjährige Vertragslaufzeit abgeschlossen hatten) haben nur 5% eine Stelle außerhalb der Universität erhalten. Die verbleibenden 95% konnten nach dem Sechsjahreszeitraum eine Professur erhalten, wobei sogar 78% nicht einmal den Sechsjahreszeitraum ausgeschöpft hatten, und einen Lehrstuhl schon davor bekommen haben. 83% haben eine Professur ohne Habilitation erhalten, was den Beweis liefert, dass in einigen Disziplinen die Juniorprofessur eine echte Alternative zur traditionellen akademischen Laufbahn darstellt. Die befragten Juniorprofessoren lobten einerseits ihre Autonomie in Lehre und Forschung, beanstandeten jedoch die geringe Planbarkeit ihrer beruflichen Karriere und befürworteten die Einführung eines Tenure-track-Verfahrens zur Reduzierung des psychologischen Drucks einer unsicheren Zu-

kunft, was auch ihre Motivation bei der Arbeit erhöht hätte.<sup>24</sup>

#### IV. Intrauniversitäre Mobilität und Mobilitätsgrenzen im deutsch-italienischen Rechtsvergleich

Das deutsche System fördert stark die Mobilität der Hochschulprofessoren, da dadurch der wissenschaftliche Austausch begünstigt wird. Wer sich auf eine Stelle an einer anderen Universität bewirbt und diese bekommt, wird in der Regel von der Herkunftsuniversität durch Bleibeverhandlungen belohnt. Dieses Prinzip ist nicht absolut, da zur Ermöglichung der Kontinuität in Lehre und Forschung viele Universitäten bei der Erstberufung den Verbleib an derselben Hochschule für mindestens drei Jahre verlangen.

Ebenfalls der Förderung der intrauniversitären Mobilität dient das Hausberufungsverbot also das Verbot für Privatdozenten an derselben Universität, an der sie sich habilitiert haben, berufen zu werden. Diese Praxis dient dazu, den Lokalismus zu bekämpfen und eine verstärkte Kontrolle über die Einstellungspolitik der einzelnen Universitäten zu ermöglichen, indem die Bildung von inneruniversitären Seilschaften verhindert und die Mobilität der Wissenschaftler\*innen und der wissenschaftlichen Gedankenwelt gefördert wird. Es handelt sich um eine ungeschriebene, jedoch allgemein eingehaltene Regel, von der nur in außerordentlichen Situationen abgewichen wird.

Diese Mobilität ist allerdings nicht unbeschränkt, da in der Regel eine Berufung ein Beamtenverhältnis begründet. Demnach sehen die meisten Länder bei der Beamtenernennung eine Einstellungsaltersgrenze vor. Diese sichert, dass ein Dienstverhältnis eine ausreichende Dauer hat, um die Versorgungslast auszugleichen. Die Spanne der Altersgrenzen reicht konkret von der Vollendung des 45. Lebensjahres (Sachsen-Anhalt) zur Vollendung des 55. Lebensjahres im Saarland.<sup>25</sup> Ist die Altersgrenze überschritten, so kann trotzdem eine Professur im privatrechtlichen Dienstverhältnis übertragen werden, wenn auch eine Verbeamtung vorzugswürdig ist.<sup>26</sup>

21 5. HRGÄndG BGBl. I S. 693.

22 5. HRGÄndG § 48.

23 BVerfGE 111, 226.

24 Sigrun Nickel/Annika Rathmann, Die Juniorprofessur – Bewährungsprobe bestanden. Empirische Erkenntnisse und Rahmenregelung, in: *Forschung & Lehre* 9/2014, S. 718.

25 Auch die Rechtsquellen sind unterschiedlich: Die Altersgrenzen sind in den Hochschulgesetzen, den jeweiligen Beamtengesetzen sowie den Haushaltsordnungen geregelt. Sie weichen von der allgemeinen beamtenrechtlichen Einstellungsaltersgrenze ab und betreffen in der Regel die Erstberufung. Andernfalls kann aufgrund des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrags (Staats-

vertrag über die Verteilung von Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrnwechseln – Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag v. 16.12.2009/26.1.2010, BGBl. I S. 1288, 1290) eine Erhöhung der Altersgrenze vorgenommen werden, sofern der abgehende Dienstherr sein Einverständnis gibt und der Übergang nahtlos erfolgt. Das setzt bei Universitätsprofessoren in der Regel eine Dienstzeit von mindestens drei Jahren voraus.

26 Herbert Detmer/Katharina Picker, Einstellungsaltersgrenzen für Professoren – Eine Übersicht von Bund und Ländern, in: *Forschung & Lehre* 8/2014, S. 628 ff.



Umgekehrt ist dem italienischen Hochschulwesen die intrauniversitäre Mobilität kulturell fremd. Außerdem wird sie durch buchhalterische Hürden stark behindert. Zur (behaupteten) Flexibilisierung der Einstellungsverfahren und um die Nachhaltigkeit der Hochschulhaushalte zu sichern, erhält nämlich jedes Jahr jede Universität ein Budget an Planstellenpunkten (*punti organico*). Es handelt sich um eine Recheneinheit, die nicht den tatsächlichen Personalkosten entspricht, jedoch als Personalschlüssel dient. Nach diesem Kriterium „verbraucht“ die Berufung externer Lehrkräfte mehr Planstellenpunkte als die Beförderung des hochschulinternen Personals. Ausgehend von der Tatsache dass ein Assistenzprofessor (*ricercatore*) 0,5 Planstellenpunkte, ein assoziierter Professor 0,7 und ein ordentlicher Professor einen Planstellenpunkt in Anspruch nehmen, ist es für eine Universität viel günstiger, einen *ricercatore* zum assoziierten Professor zu befördern und dabei 0,2 Planstellenpunkte zu verbrauchen, als eine 0,7 Planstellenpunkte beanspruchende, externe Kraft zu berufen.

Diese bürokratischen Zwänge sowie die kulturellen Hürden die bisher der Mobilität des akademischen Personals im Wege standen, haben den italienischen Gesetzgeber dazu veranlasst, alternative Möglichkeiten der Professorenberufung vorzusehen. So wurde im Rahmen der Hochschulreform aus dem Jahre 2010 ein Verfahren zur Direktberufung (*chiamata diretta*) u.a. zur Förderung der internationalen Mobilität von Wissenschaftler\*innen eingeführt. Demnach können Wissenschaftler\*innen, die im Ausland mit einem festen Arbeitsverhältnis für Tätigkeiten der universitären Forschung und Lehre eingesetzt werden, auf eine gleichwertige Stelle an einer italienischen Hochschule ohne den Erwerb der italienischen Lehrbefugnis berufen werden.<sup>27</sup> Zusätzlich dazu hat das Gesetz Nr. 208/2015 (Stabilitätsgesetz für das Jahr 2016)<sup>28</sup> zur Förderung der Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des italienischen Hochschulwesens die vom Gesetz Nr. 230/2005 bereits vorgesehenen Möglichkeiten (Direktberufung aus dem Ausland von bis zu 10% des wissenschaftlichen Personals) erweitert.<sup>29</sup> Nach dem Gesetz Nr. 208/2015 wurde abwei-

chend von den allgemeinen Bestimmungen zur Berufung der Universitätsprofessoren ein neues Verfahren eingeführt, das hervorragende Leistungen in der wissenschaftlichen Lehre und Forschung zur Geltung bringen soll. Durch die Einrichtung eines Sonderfonds (*Fondo per le cattedre universitarie del merito Giulio Natta*), dem ab 2017 jährlich 75 Millionen Euro zugewiesen werden, sollen sowohl ausgewiesene Wissenschaftler\*innen aus dem Ausland im Wege der Direktberufung an italienische Universitäten beschäftigt als auch die inneritalienische Mobilität gefördert werden.<sup>30</sup> Durch den Fonds wird die Möglichkeit der Direktberufung in derselben Besoldungsgruppe an einer anderen Universität ermöglicht.<sup>31</sup> Zu erwähnen ist ferner das *Brain-drain-Programm* (*programma di rientro dei cervelli*) für junge Wissenschaftler\*innen sowie Expert\*innen aus dem Ausland, das ebenfalls Direktberufungen ermöglicht und darüber hinaus Steuererleichterungen vorsieht.<sup>32</sup>

## V. Der Weg zu einer Professur: prekäre Arbeitsverhältnisse des Mittelbaus und Unwägbarkeiten der universitären Laufbahn

Bekanntlich werden im deutschen Hochschulrecht für die Beschäftigung des akademischen Nachwuchses hauptsächlich befristete Arbeitsverträge eingesetzt. Diese werden vom 2017 novellierten *Wissenschaftszeitvertragsgesetz*<sup>33</sup> geregelt, das zwischen Doktorat und Habilitation eine maximale Beschäftigungszeit von zwölf Jahren (sechs für das Doktorat, sechs für die Habilitation mit Anrechnung der für die Promotion nicht verbrauchten sog. „Ersparniszeit“) vorsieht. Für die medizinischen Fächer verlängert sich die Habilitationszeit auf neun Jahre.<sup>34</sup> Diese langen Zeitspannen im Verhältnis zu den anderen befristeten Arbeitsverträgen rechtfertigen sich durch den besonderen Zweck der Befristung, die auf die Qualifikation des akademischen Personals ausgerichtet ist. Tatsache ist jedoch, dass die Zugehörigkeit zum Mittelbau in der Regel mit prekären Arbeitsverhältnissen verbunden ist. Diese allgemeine Lage unterscheidet sich von der in Italien bis 2010 geltenden Regelung, welche –

27 Gesetz Nr. 240/2010, Art. 18 Abs. 1 Buchst. b); vgl. *Barbati*, Alla ricerca di „un diritto per l'Università“ (Fn. 18), S. 639

28 Gesetz Nr. 208 v. 28.12.2015 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016*), G.U. Nr. 302 v. 30.12.2015 Art. 1 Abs. 207.

29 Gesetz Nr. 230 v. 4.11.2005 (*Nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari*), G.U. Nr. 258 v. 5.11.2005, Art. 12 Abs. 9.

30 Vgl. auch <https://www.miur.gov.it/web/guest/chiamate-dirette> <18.7.2019>.

31 Gesetz Nr. 208/2015, Art. 1 Abs. 209 Buchst. c). Vgl. auch <https://www.miur.gov.it/web/guest/chiamate-dirette> <18.7.2019>.

32 Das Programm Rita Levi Montalcini hat 2018 die Finanzierung von 24 Stellen für junge promovierte Wissenschaftler\*innen und Expert\*innen, die seit mindestens drei Jahren als Post-Doc im Ausland beschäftigt sind, mit der Möglichkeit der Übertragung in einer Stelle als assoziierter Professor vorgesehen (<https://www.miur.gov.it/web/guest/programma-rita-levi-montalcini> <18.7.2019>).

33 Gesetz über befristete Arbeitsverträge in der Wissenschaft (Wissenschaftszeitvertragsgesetz - WissZeitVG) v. 12.4.2007 (BGBl. I S. 506), das zuletzt durch Artikel 6 Absatz 4 des Gesetzes vom 23.5.2017 (BGBl. I S. 1228) geändert worden ist.

34 WissZeitVG § 2.

ähnlich den in Frankreich bestehenden *maîtres de conférences* – die Verbeamtung der wissenschaftlichen Mitarbeiter (*ricercatori*) vorsah.

Das zeigt, dass die deutsche Laufbahn voll und ganz auf die Ausbildung von Universitätsprofessoren ausgerichtet ist, da nur sie über feste Arbeitsverhältnisse verfügen können. An einigen Universitäten erfolgt sogar die Erstberufung auf eine W2-Professur mit befristetem Arbeitsvertrag nach dem Tarifrecht. Dadurch soll die Eignung einer Professor\*in „on the job“ geprüft werden, wenn auch diese Lösung die Verstetigung im akademischen Bereich weiter verzögert. Ebenfalls befristet sind die mit privaten Zuwendungen geförderten Stiftungsprofessuren.

Inzwischen sind auch in Italien die Arbeitsverhältnisse des Mittelbaus prekär geworden, nachdem die Reform aus dem Jahre 2010 das Berufsbild der wissenschaftlichen Mitarbeiter\*innen mit unbefristetem Vertrag (*ricercatore a tempo indeterminato* – RTI) abgeschafft hat und stattdessen zwei befristete Vertragsarten eingeführt hat: Zum einen dreijährigen Vertrag als *junior researcher* (*“ricercatore di tipo A”*) mit der Möglichkeit einer zweijährigen Verlängerung, zum anderen einen Vertrag als *senior researcher* (*“ricercatore di tipo B”*) mit dreijährigem Vertrag und *tenure-track*.<sup>35</sup>

Aufgrund der finanziellen Nöte der Universitäten war allerdings die Einstellung nach den neuen Verträgen bisher recht zurückhaltend. Ein *senior researcher* beansprucht nach drei Jahren so viele Planstellenpunkte (0,7 Planstellenpunkte) wie ein neu eingestellter assoziierter Professor. Auch ein *junior researcher* (0,5 Planstellenpunkte) ist für eine Universität kostspieliger als ein Stipendiat, das nicht zum Stammpersonal gezählt wird. Aufgrund der bis 2018 geltenden *Turn-over*-Beschränkungen, bedeutete die Einstellung von *junior* bzw. *senior researcher* eine erhebliche Beanspruchung der Personalmittel, weswegen die Universitäten dazu neigten, den

viel günstigeren in der Regel einjährigen Forschungsstipendien den Vorrang zu geben.<sup>36</sup>

Seit der Reform aus dem Jahre 2010 besteht der akademische Weg in Italien aus der Promotion (wobei nicht für alle Promotionsstellen ein Stipendium vorgesehen ist) nach deren Abschluss mehrere Post-doc-Stipendien mit einer Gesamtdauer von höchstens sechs Jahren gewährt werden können. Die nächste Stufe ist eine Stelle als *junior researcher* (*ricercatore a tempo determinato di “tipo A”* – RTDA) für die Dauer von drei Jahren mit einer Verlängerungsmöglichkeit um weitere zwei Jahre.<sup>37</sup> Abschließend folgt ein dreijähriger Vertrag als *senior researcher* (*ricercatore a tempo determinato di “tipo B”* – RTDB), der nicht verlängerbar ist, jedoch in eine Stelle als assoziierter Professor umgewandelt werden kann, sofern in dieser Zeit die Lehrbefugnis erworben worden ist und die Kandidat\*in von der aufnehmenden Universität positiv bewertet wurde (*tenure track*). Bei diesem letzten Vertrag handelt es sich grundsätzlich um einen assoziierten Professor in der Probezeit.<sup>38</sup>

Auf eine Stelle als *senior researcher* (RTDB) kann man sich als *junior researcher* oder mindestens dreijähriger Stipendiat sowie als Inhaber der nationalen Lehrbefugnis bewerben. Im Jahre 2016 wurde die Zahl dieser Verträge massiv erhöht, da die Regierung ein Sonderprogramm mit der Ausschreibung von 861 Stellen gestartet hat. Somit hat man versucht, diese Vertragsart in Schwung zu bringen, da die *Senior-researcher*-Verträge allgemein bis dahin nicht gern gesehen wurden: Es handelt sich um die Einstellung externer Bewerber\*innen, welche die Karrierechancen des bereits beschäftigten akademischen Personals beeinträchtigen. Somit gleichen sie einer „Rechtsüberholung“, weswegen die Universitäten allgemein dazu neigen, die Planstellenpunkte eher für die Beförderung des universitätsinternen Personals als für die Einstellung neuer Wissenschaftler\*innen aufzuwenden.<sup>39</sup>

35 Gesetz Nr. 240/2010 Art. 24 Abs. 3 Buchst. a und b.

36 Vgl. Associazione dei Ricercatori a Tempo Indeterminato (ARTeD), Il precariato nelle Università dopo la legge 240/2010 („Gelmini“), [http://www.uniarted.it/wp-content/uploads/2017/01/2017-01-24-Precariato\\_Analisi\\_e\\_Proposte6.pdf](http://www.uniarted.it/wp-content/uploads/2017/01/2017-01-24-Precariato_Analisi_e_Proposte6.pdf) <18.7.2019>.

37 Die unionsrechtliche Zulässigkeit der Junior-Researcher-Verträge (RTDA) wird aufgrund einer Vorlage eines italienischen Verwaltungsgerichts gegenwärtig vom EuGH am Maßstab der Richtlinie 1999/70/EG (ABl. L 175) zur Verhinderung des Missbrauchs befristeter Arbeitsverträge geprüft. Da nach besagter Richtlinie die (zweijährige) Verlängerung eines in diesem Fall dreijährigen Vertrags auf „sachliche Gründe, die die Verlängerung solcher Verträge oder Verhältnisse rechtfertigen“ (Art. 5 Abs. 1 Buchst. A) gestützt werden muss, wird die Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht des italienischen Hochschulgesetzes beanstandet, das eine derartige Prüfung nicht vorsieht, sondern die Vertragsverlänge-

rung lediglich von der positiven Evaluation der durchgeführten Forschungs- und Lehrtätigkeit abhängig macht.

38 *Banfi*, Aspetti problematici del reclutamento accademico in Italia (Fn. 14), S. 6 f. Allgemein ist an italienischen Universitäten eine Schrumpfung des Personals in der Stammm Rolle festzustellen: Die ordentlichen Professoren sind seit 2008 von 18.938 auf ca. 12.929 zurückgegangen; das Personal auf einer Planstelle ist aufgrund des bis 2018 bestehenden Einstellungsstopps um 12.000 Einheiten in den letzten 8 Jahren geschrumpft; das Sonderprogramm zur Einstellung assoziierter Professoren aus dem Jahr 2014 hat zur Schaffung von ca. 2500 neuen Stellen geführt, jedoch die Anzahl der wissenschaftlichen Mitarbeiter mit unbefristetem Vertrag gleichzeitig reduziert (ebd. S. 5).

39 Associazione dei Ricercatori a Tempo Indeterminato (Fn. 36), S. 7.

Als neuere Entwicklung werden in Deutschland gegenwärtig die *Juniorprofessuren* teilweise mit dem Suffix „*tenure track*“ ausgeschrieben.<sup>40</sup> Diese Angabe muss in der Stellenausschreibung enthalten sein.<sup>41</sup> Außerdem sieht eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern nach Art. 91b GG die Schaffung von 1000 *Tenure-track*-Professuren zwischen 2017 und 2032 mit einer erheblichen finanziellen Beteiligung des Bundes vor.<sup>42</sup> Diese sind vornehmlich als Juniorprofessuren auszu-schreiben. Die Vereinbarung sieht insbesondere „*echte Tenure-Track-Professuren*“ und nicht so sehr die bloße Möglichkeit einer Verstetigung (*Tenure-Track-Option*) vor. Um dem Hausberufungsverbot gerecht zu werden, müssen die Bewerber\*innen nach der Promotion mindestens zwei Jahre außerhalb der berufenden Hochschule wissenschaftlich tätig gewesen sein. Das verfassungsrechtliche Prinzip der „Bestenauslese“ nach Art. 33 Abs. 2 GG wird durch das anfängliche Auswahlverfahren gewahrt.<sup>43</sup>

Erwähnenswert ist auch, dass z.B. nach dem Hessischen Hochschulgesetz 2016 die Juniorprofessur abgeschafft und durch eine „Qualifikationsprofessur“ oder eine „Entwicklungszusage“ ersetzt wurde.<sup>44</sup> Die temporäre Beschäftigung erfolgt in den Besoldungsstufen W1 und W2. Nach einer sechsjährigen Bewährungszeit, die in einem Evaluationsverfahren unter Beteiligung externen Sachverständigen festzustellen ist, erfolgt bei positiver Evaluation die Übertragung in einer höher besoldeten Lebenszeitprofessur (*Entwicklungszusage*).<sup>45</sup> Die „Qualifikationsprofessur“ bietet hingegen die Möglichkeit, die für eine Professur notwendige Erfahrung zu erwerben und sieht eine *Tenure-Track-Option* vor: Die Entfristung ist in diesem Falle nur möglich, wird jedoch nicht im Voraus zugesagt.<sup>46</sup>

Als weiteres Beispiel ist das *Tenure-Track*-Verfahren der TU-München zu nennen, das die Ausschreibung von Stellen als *Assistant Professor* mit je zwei Mentoren und

mit einem reduzierten Lehrdeputat von fünf Semesterwochenstunden vorsieht. Die notwendige Ausbildung in puncto Personalführung wird von der *Tenure-Track-Academy* vermittelt.<sup>47</sup> Nach sechs Jahren erfolgt die Evaluation mit dem Übergang auf eine W2- bzw. W3- Lebenszeitprofessur. Die Prognose bis 2025 lautet dabei 50:20:30 (*Full, Associate, Assistant*).<sup>48</sup> Die *Associate Professors*, welche die Anforderungen für eine Professur erfüllen, werden als W3-Professoren eingestuft. Erfolgt der Übergang zum *Full Professor*, so verbessert sich die Besoldung und die Ausstattung des Lehrstuhls. Hingegen hat man vom Konzept der *Juniorprofessur* Abstand genommen.<sup>49</sup>

## VI. Rechtsvergleichende Analyse

Aus der soeben geschilderten Darstellung des deutschen Hochschulwesens ergibt sich ein vielseitiges Bild des Berufungsverfahrens, das sich von der italienischen Rechtslage weitgehend unterscheidet. An deutschen Universitäten ist das korporative Element weiterhin stark ausgeprägt. Es handelt sich traditionell um eine *universitas magistrorum* nach dem Pariser Modell aus dem 13. Jahrhundert, das die Auswahl des Lehrpersonals der Kooptation überlies. Seit jeher stellt die deutsche Universität eine Körperschaft von Wissenschaftler\*innen dar, die nach eigenen Regeln agiert und über eine umfassende Autonomie verfügt.

Mit seinem zweiphasigen Verfahren bestehend aus Habilitation und Berufung überlässt Deutschland die Verleihung der Lehrbefugnis nicht der staatlichen Steuerung der Ministerialbehörden – oder wie in Frankreich des *Conseil National des Universités*. Sie bleibt dem Kooptionsmodell treu und sieht im Unterschied zu Italien von mengenmäßigen Indikatoren ab. Die Bekämpfung von Seilschaften und Nepotismus wird bei der Professoreinstellung durch ein vergleichendes (wettbewerbli-

40 In 13% der Fälle laut Michael Hartmer, Tausend neue Professuren bis 2022 – wie das *Tenure-Track*-Programm die Universitäten verändern wird, in: *Forschung & Lehre* 2/2017, S. 107.

41 So z.B. nach dem Saarländischen Hochschulgesetz (SHSG), Amtsbl. I 2019, S. 412, § 43 Abs. 2 S. 2 Nr. 1.

42 Zu den Reformvorschlägen ist der Beschluss des deutschen Bundestages vom 27.6.2013 zu nennen, in dem die Einführung der *Associate-Professur* als unbefristete Position für die besten Nachwuchswissenschaftler\*innen (mit W2- oder W3-Besoldung) sowie die Aufgabe der Juniorprofessur zugunsten der Assistenz-Professur befürwortet wurde [http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/17/17250\\_ORIG.pdf](http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/17/17250_ORIG.pdf) <19.7.2019>; vgl. Wissenschaft als Beruf – Qualifikation und Personalstrukturen in der Wissenschaft nach der Promotion, in: *Forschung & Lehre* 5/2015, S. 368 ff.

43 Katharina Helmig/Dr. Hubert Detmer, *Tenure Track für Juniorprofessuren – Ein Ländervergleich*, in: *Forschung & Lehre* 8/2017, S. 698 ff.

44 HHG GVBl. I 2009 S. 666, § 64.

45 So auch für die Verstärkung einer Juniorprofessur nach § 14 Abs. 6 Nr. 3 Hamburgisches Hochschulgesetz.

46 Martin Hellfeier, *Qualifikationsprofessur und Entwicklungszusage*, in: *Forschung & Lehre* 7/2016, S. 590.

47 Ulrike Preissler, *Die Tenure-Track-Professur – Die aktuelle Rechtslage*, in: *Forschung & Lehre* Nr. 2/2017, S. 116.

48 Heike Schmoll, *Ein Lob der Vielfalt – Karrierewege zur Professur*, in: *Forschung & Lehre* 5/2015, S. 355. Außerdem qualifizieren sich mehr als 300 Postdocs allein im Emmy-Noether-Programm der DFG oder als Nachwuchsgruppenleiter mit ERC-Grant; im Heisenberg-Programm der DFG, das die Lücke zwischen Berufbarkeit und Berufung schließen soll, sind es ebenfalls ca. 300.

49 Wolfgang A. Herrmann, *Tenure Track, aber ehrlich! – Über die Erneuerung des Berufungssystems*, in: *Forschung & Lehre* 5/2015, S. 358.

ches) Verfahren und das Hausberufungsverbot sichergestellt. Hervorzuheben ist ferner, dass das deutsche System im Unterschied zu Italien oder Frankreich die Lehrbefugnis nicht schmalspurig verleiht. Die *venia legendi* wird für Makrodisziplinen wie „öffentliches Recht“ vergeben, was sich bei den ausgeschriebenen Stellen wettbewerbsfördernd auswirkt.

Aus diesen Darlegungen ergibt sich ein Bild des deutschen Hochschulwesens, das durch eine starke Mobilität und eine großen Dynamik gekennzeichnet ist, da das lokale Verfahren zum Erwerb der Habilitation, einem Berufungsverfahren im gesamten deutschen Sprachraum (Deutschland, Österreich, Schweiz, Liechtenstein) gegenübersteht, was die internationale Beweglichkeit in den deutschsprachigen Ländern fördert.

Das Spannungsverhältnis zwischen Wissenschaftsfreiheit und staatlicher Steuerung wurde von § 58 Abs. 1 Hochschulrahmengesetz kodifiziert, laut dem die Hochschulen „in der Regel Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen“ sind. Die staatliche Aufsichtsbefugnis (der *Länder*) offenbart sich hauptsächlich auf zwei Fronten und zwar dem finanziellen Bereich und demjenigen der Berufung des Hochschulpersonals. Die universitäre Berufung befindet sich traditionell an der Schnittstelle zwischen Wissenschaftsfreiheit und staatlicher Steuerung und wurde vom Bundesverfassungsgericht als eine „Kondominalangelegenheit zwischen Staat und Hochschule“<sup>50</sup> also als Gemeinschaftsaufgabe von Universität und Ministerium bezeichnet.<sup>51</sup>

Aus einem deutsch-italienischen Vergleich lässt sich feststellen, dass im Unterschied zu Deutschland, wo das Berufungsverfahren noch immer weitgehend auf der Habilitation beruht, in Italien die Professorenberufung einen Bereich darstellt, der durch eine starke Instabilität der Rechtslage gekennzeichnet ist und wo Reformen (ähnlich wie in Frankreich und in Spanien) praktisch an der Tagesordnung sind. Außerdem ist in Deutschland

das Thema weniger emotional geladen, auch weil es ein gut funktionierendes System an außeruniversitären Forschungseinrichtungen gibt, die gute Beschäftigungsmöglichkeiten bieten, um die Wartezeit auf einen Lehrstuhl überbrücken zu können.<sup>52</sup>

Hingegen stellt in Italien das Berufungsverfahren eine permanente Streitfrage dar. Die Einführung eines zweiphasigen Modells bestehend aus nationaler Lehrbefugnis und Berufungsverfahren durch die einzelnen Hochschulen verfolgt einerseits das Ziel einer Vereinheitlichung der Qualitätsstandards, andererseits dasjenige der Bewahrung der Hochschulautonomie. Die Verleihung der gesamtstaatlichen Lehrbefugnis ist übrigens kein rein italienisches Alleinstellungsmerkmal, sondern ist auch in Frankreich und Spanien vorgesehen. Genau wie in Frankreich wird in Italien die akademische Qualifikation einer Zentralbehörde anvertraut.<sup>53</sup> Diese Vorgangsweise wird sowohl als Ausprägung der staatlichen Zentralsteuerung als auch als Zeichen des Misstrauens gegenüber der Wissenschaftswelt beurteilt. Eine Auswahl auf nationaler Ebene wird als gerechter, fairer und strenger als diejenige auf der Ebene der Universität angesehen. Im Unterschied zu Deutschland beruht ferner das Habilitationsverfahren ausschließlich auf dem Nachweis der wissenschaftlichen Produktivität und nicht auf einem persönlichen Gespräch mit den Bewerber\*innen. In diesem Bereich hat Italien versucht, die Auswahlkriterien so weit wie möglich objektiv zu gestalten und zwar durch die Einführung der sogenannten „Mediane“ (auch für die Auswahl der Kommissionsmitglieder), wenn auch diese Vorgehensweise mit der wissenschaftlichen Eigengesetzlichkeit nicht unbedingt im Einklang steht.

Ein Vergleich zwischen dem Berufungsverfahren in Deutschland und Italien erfordert einen Hinweis auf die Anerkennung der deutschen *Habilitation* in der italienischen Rechtsordnung. Hierbei ist der Fall Angelo Rubino<sup>54</sup> erwähnenswert, der 2009 Gegenstand eines Vorabentscheidungsersuchens eines italienischen Verwal-

50 BVerfGE 111, 333 (361).

51 Die Praxis der Ruferteilung an Universitäten ist in Deutschland uneinheitlich geregelt. Während in einigen Bundesländern die Ruferteilung durch die Universität selbst vorgesehen ist (so z.B. laut § 37 Abs. 1 HG NRW „Die Rektorin oder der Rektor beruft die Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer auf Vorschlag des Fachbereichs. Sie oder er kann eine Professorin oder einen Professor abweichend von der Reihenfolge des Vorschlages des Fachbereichs berufen oder einen neuen Vorschlag anfordern“), ist in anderen Ländern und dem Bund ein Modell der Einflussnahme durch ein Ministerium üblich: Die Ruferteilung wird als *res mixta* gemeinsam vom Staat (den Landesbehörden) und der Universität verwaltet (Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt). In anderen Fällen wird die Letztentscheidungsbefugnis über die Dreierliste dem Ministerium überlassen (Berlin, Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz); vgl. dazu Sandra Möllmann, Autonomie konkret: die Ruferteilung – Wer beruft nach welchem

Verfahren, in: *Forschung & Lehre*, 10/2014, S. 808 f. In den Bundesuniversitäten der Bundeswehr in München und Hamburg ist hingegen die Verteidigungsminister\*in für die Ernennung der Universitätsprofessor\*innen zuständig (Rahmenbestimmungen für Struktur und Organisation der Uni BW HH – RahBeSt § 40 Abs. 1 Satz 1; RahBeSt UniBW M § 58 Abs. 1 Satz 1).

52 Man denke etwa an die Max-Planck-Gesellschaft, an die Leibniz-Gemeinschaft sowie an die Helmholtz-Gemeinschaft und an die Fraunhofer-Gesellschaft.

53 In Frankreich wird die „agrégation“, welche die Voraussetzung für eine Berufung darstellt, vom *Conseil National des Universités* verliehen. Bereits in der Auswahl der *maîtres de conférences*, d.h. des akademischen Mittelbaus, übernimmt ein nationaler Wettbewerb eine Filterfunktion zwischen der Promotion und der Beschäftigung durch eine Universität.

54 EuGH, Urteil v. 17.12.2009, Rs. 586/08, Slg. I-12013.



tungsgerichts vor dem EuGH gewesen ist und zwar über die Auslegung der im damaligen EG-Vertrag vorgesehenen Beseitigung der Hindernisse für den freien Personenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten und die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise<sup>55</sup> sowie die Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen zum Gegenstand hatte. Der Beschwerdeführer, Angelo Rubino, hatte vor dem Verwaltungsgericht die Nicht-Anerkennung seiner deutschen Habilitation durch das italienische Ministerium für Universität und Forschung zwecks Verleihung der italienischen Lehrbefugnis angefochten. Der EuGH hat sich in seiner Entscheidung der Auslegung des Ministeriums angeschlossen und statuiert, dass die durch das Gesetzesvertretende Dekret Nr. 206/2007 übernommene Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen nicht auf den Beruf des Hochschullehrers anwendbar sei, da in Italien für den Zugang zu diesem Beruf „weder Ausbildungsnachweise noch Berufserfahrung benötigt werden“: Es handelte sich also um keinen reglementierten Beruf, da nach der italienischen Regelung<sup>56</sup> der Erwerb der nationalen Lehrbefugnis lediglich eine Stufe der Auswahl im Rahmen des (vergleichenden) Einstellungsverfahrens für Universitätsdozenten ist. Dieses Verfahren besteht aus zwei Stufen, von denen der Erwerb der nationalen Lehrbefugnis die erste ist: Erst nach der zweiten Stufe erfolgt die namentliche Eintragung in die Liste der Inhaber der nationalen Lehrbefugnis. Nach italienischem Recht wurde damals die Lehrbefugnis einer im Voraus festgelegten Höchstzahl von Personen auf der Grundlage einer vergleichenden Bewertung der Kandidat\*innen und nicht durch die Anwendung absoluter Kriterien verliehen. Sie hatte außerdem (und hat noch immer) eine zeitlich begrenzte Wirkungsdauer. Als *obiter dictum* hat jedoch der Gerichtshof daran erinnert, dass die in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Qualifikationen im Rahmen eines solchen Verfahrens ihrem Wert entsprechend anerkannt und angemessen berücksichtigt werden müssten.<sup>57</sup>

## VII. Schlussfolgerungen

Dieses Beispiel an der Schnittstelle zwischen Studientelanerkennung und Anerkennung beruflicher Qualifikationen zeigt eindeutig, dass der europäische Harmonisierungsprozess mit äußerst komplexen Anerkennungsfragen konfrontiert ist. Im Unterschied zum Mittelalter als die akademische Mobilität besonders ausgeprägt war, da es eine Einheitssprache (Latein) gab und der Fächerkanon mit Theologie, Medizin, Rechtswissenschaft und den *artes liberales* recht überschaubar ausfiel, gestatten die materiellen und prozeduralen Unterschiede bei der Berufung von Universitätsprofessoren keine automatische Anerkennung und erfordern Ausgleichsmaßnahmen, um Ungleichbehandlungen vorzubeugen.

Andererseits kann die Hochschulautonomie die Universität dazu veranlassen, nach Wegen zu suchen, die von den Unterschieden absehen und sich dem internationalen Austausch des akademischen Personals öffnen. Im Rahmen des Bologna-Prozesses wurde ein Verfahren zur *Quality Assurance in the European Higher Education Area*<sup>58</sup> eingeführt, das eine Harmonisierung der Ausbildungswege zum Ziel hat. Die Hochschulautonomie muss einen Dreh- und Angelpunkt der Berufungspolitik darstellen. Auch die 2017 von der Europäischen Kommission ins Leben gerufene *European Universities Initiative* über eine intrauniversitäre, europaweite Kooperation und zur Schaffung europäischer Hochschulnetzwerke kann diese Entwicklung beschleunigen.<sup>59</sup>

Es bleibt zu hoffen, dass diese Instrumente die internationale Mobilität der Hochschullehrer fördern werden. Dies wäre übrigens voll im Einklang mit der besonderen Rolle der *universitas*, die bereits seit dem Mittelalter eine europäische Institution par excellence darstellt und für Europa und seine Identität prägend gewesen ist.

Prof. Dr. Cristina Fraenkel-Haeberle ist Programmbe-reichskoordinatorin des Bereichs „Europäischer Verwaltungsraum“ des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung

55 Art. 47 Abs. 1 EGV (jetzt Art. 53 Abs. 1 AEUV).

56 Sog. „Europäische Berufsanerkennungsrichtlinie“ zuletzt geändert durch die Richtlinie 2013/55/EU.

57 Cristina Fraenkel-Haeberle, Die Anerkennung akademischer und beruflicher Titel zwischen Italien und Österreich, in Hilpold/Steinmeier/Perathoner (Hrsg.), Rechtsvergleichung an der Sprach-

grenze, Frankfurt 2011, S. 530.

58 <http://www.ehea.info/pid34433/quality-assurance.html> <19.7.2019>.

59 [https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/european-universities-initiative\\_en](https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/european-universities-initiative_en) <19.7.2019>.

